

"האביב הערבי" - לקחי התערבות צבאית חיצונית במזרח התיכון

שלמה ברום

בעקבות ההסתבכות של ארצות הברית ובעלות בריתה במעורבויות צבאיות באפגניסטן ובעיראק והתוצאות הבעייתיות שלהן מבחינת הישגים ומחירים, נראה היה בתחילת שנת 2010 כי תקופת המעורבות הצבאית המערבית במדינות ערביות ומוסלמיות באה לקיצה. דעת הקהל במערב אימצה עמדה של התנגדות חריפה למעורבויות חדשות ורצון עז להתנתק מהתחייבויות קיימות. כתוצאה מכך ביקשו מדינות המערב להשתחרר מוקדם ככל האפשר ממחויבויותיהן בעיראק ובאפגניסטן. הטלטלות שאחזו בעולם הערבי מאז סוף 2010 ("האביב הערבי") שינו מגמה זאת והעלו מחדש על סדר היום הבינלאומי את שאלת הצורך במעורבות צבאית חיצונית במדינות אלו.

בהקשר של "האביב הערבי" שאלה זאת עומדת על הפרק בדרך כלל כאשר התקוממות נגד משטר דיקטטורי נתקלת בהתנגדות קשה של אותו משטר, המשתמש בכוח כדי לדכא אותה. בשלב הבא מסלים העימות והופך למלחמת אזרחים מתמשכת בין קבוצות שונות באוכלוסייה. התפתחות זאת אופיינית בעיקר בחברות מפוצלות, שהפיצול בהן הוא דתי, אתני, שבטי או צרף של מאפיינים אלה. במקרים אלה, חלקים באוכלוסייה התומכים במשטר, ולצידם מנגנוני הכוח שלו, נלחמים בחלקים של האוכלוסייה המתנגדים לו. מלחמת אזרחים כזאת היא מטבעה מלחמה מכוערת במיוחד, שבה לא שומרים על כללי החוק והמשפט הבינלאומי המתייחסים לעימותים חמושים, והאוכלוסייה האזרחית הופכת יעד מרכזי של הצדדים הלוחמים. יש גם סכנה שהעימות יגלוש למדינות שכנות ויסכן אינטרסים של שחקנים חיצוניים נוספים. אלה המקרים שבהם עולה הצורך במעורבות צבאית חיצונית במטרה לסיים את מלחמת האזרחים ואת מעשי הזוועה הכרוכים בה. במקרים האחרים בהם מוכרע העימות במהירות, בין אם משום שהמשטר מצליח לדכא את ההתקוממות בכוח ובין אם משום שהמרידה

מצליחה והמשטר נופל תוך פרק זמן קצר (כמו בטוניסיה ובמצרים), השאלה לא עולה על הפרק. המעורבות יכולה להיות של גורמים אזוריים או של גורמים חיצוניים לאזור. מאז החל "האביב הערבי" היו שני מקרים שונים של מעורבות צבאית חיצונית ישירה במזרח התיכון, שבשלב זה נראה כי הביאו להשגת מטרתה – בלוב ובבחריין – פעם לצד המורדים ופעם לצד המשטר, בהתאמה. בעקבות מקרים אלה התפתחו לחצים לקיים מעורבות דומה בסוריה כדי לסיים את מלחמת האזרחים שם, ובעקבותיהם התחלות של מעורבויות צבאיות חיצוניות לא ישירות במלחמה זאת על ידי סיוע לגורמים הנלחמים בשני הצדדים. זירה נוספת שבה עשויות לצוץ דרישות למעורבות צבאית היא תימן, שגם אחרי הסתלקותו של עבדאללה צאלח מהנשיאות עדיין לא הושגה בה יציבות, וייתכן כי המשבר יחריף עוד יותר.

שתי מערכות שיקולים מכתובות מעורבות צבאית חיצונית במדינה: האחת היא מערכת השיקולים ההומניטאריים, שיש להם השפעה רבה על דעת הקהל. במקרה זה, הצורך הוא למנוע מעשי זוועה ופגיעה באוכלוסייה תמימה. המערכת השנייה כוללת שיקולים אסטרטגיים של הצדדים החושבים על התערבות. שיקולים אלה מעומתים עם העלות המוערכת של מעורבות כזאת למשתתפיה.

השיקולים ההומניטאריים

בעקבות מלחמת העולם השנייה והג'נוסייד שהתרחש במהלכה נוסד האו"ם וכן התפתח התחום של המשפט הבינלאומי, העוסק בנורמות המבקשות להגביל את המחיר שאוכלוסיות אזרחיות משלמות במצבים מלחמתיים. העיסוק בתחום הזה גבר לאחר סיום המלחמה הקרה והתרחבות התופעה של סכסוכים פנים-מדינתיים, שהעלתה על סדר היום העולמי את הדילמה הבסיסית של התנגשות בין נורמת הריבונות לנורמה המתפתחת של התערבויות הומניטאריות. במסגרת זו התגבשה הנורמה שזכתה לשם "האחריות להגן" (Responsibility to Protect, ובראשי תיבות R2P).

R2P הוא מאמץ של האו"ם לקדם נורמה בינלאומית, שביסודה הרעיון כי ריבונות אינה רק זכות אלא גם אחריות. היוזמה מתמקדת במניעת ארבעת סוגי פשעים: רצח עם, פשעי מלחמה, פשעים נגד האנושות וטיהור אתני. הנורמה כוללת שלושה עקרונות יסוד: 1. למדינה יש אחריות להגן על האוכלוסייה שלה מפני מעשי זוועה המוניים (mass atrocities).

2. לקהילה הבינלאומית יש אחריות לסייע למדינה למלא אחריות ראשית זו.

3. אם המדינה נכשלת בהגנה על אזרחיה מפני מעשי זוועה המוניים, ואמצעי שלום לאלצה לעשות זאת כשלו גם הם, יש לקהילה הבינלאומית אחריות להתערב על ידי אמצעי כפייה כמו סנקציות כלכליות. התערבות צבאית היא האמצעי האחרון. הקהילה הבינלאומית מחליטה על התערבות צבאית, בדרך כלל, באמצעות החלטה של מועצת הביטחון על בסיס פרק 7 של אמנת האו"ם, המאפשר הפעלת כוח צבאי למניעת תוקפנות ופעולות נגד השלום.

עקרונות אלה נכללו במסמך הסכום של ועידה עולמית שכינס האו"ם בשנת 2005 לדון במניעת פשעי זוועה המוניים. קדמה לוועידה פעולתה של ועדה בינלאומית שעסקה בהתערבות ובריבונות המדינה, אותה הקימה ממשלת קנדה בשנת 2000 בעקבות קריאה של מזכיר האו"ם דאז, קופי אנאן, לגבש הסכמה מתי יש זכות להתערבות הומניטארית. ועדה זו טבעה את המונח "האחריות להגן", ובדו"ח המסכם שלה, שפורסם בדצמבר 2001, כבר הופיעו עקרונות אלה.¹ מועצת הביטחון של האו"ם אשררה את הסעיפים העיקריים של מסמך הסיכום של הוועידה העולמית ב-2006 ובכך הפכה אותם לבעלי תוקף מחייב.

השאלה המרכזית העולה לאחר אישור עקרונות אלה היא באילו נסיבות מוצדקת הפעלת כוח צבאי לצורך יישום "האחריות להגן". בדו"ח הוועדה הבינלאומית משנת 2001 הוצעו שישה קריטריונים הכרחיים להתערבות צבאית:² מטרה צודקת; כוונה נכונה; אמצעי אחרון; סמכות לגיטימית; אמצעים פרופורציונאליים; סיכוי סביר להשגת המטרה.

אין עדיין הסכמה בפורומים הבינלאומיים המוסמכים על קריטריונים אלה, וגם אם הייתה הסכמה כזאת, יש מרחב רב לפרשנות של רובם. בכל מקרה, במהלך העשורים האחרונים ועד לתחילת "האביב הערבי", המקרה היחידי של מעורבות צבאית במזרח התיכון מסיבות שניתן לכתותן הומניטאריות (גם אם יתכן שהיו שיקולים אחרים) היה ההחלטה לכוון אזורים אסורים לטיסה (No Fly Zones) בעיראק אחרי מלחמת המפרץ ב-1991. אזורים אלה נקבעו על ידי ארצות הברית, בריטניה וצרפת, שטענו שהן נסמכות על החלטת מועצת הביטחון 688, למרות שזו לא התייחסה במפורש לפעולות מהסוג הזה.

המערכת האסטרטגית האזורית

מדינות מחליטות במקרים רבים להתערב צבאית בסכסוכים פנימיים במדינות אחרות כאשר נראה להן שהמהלך ישרת את האינטרסים האסטרטגיים שלהן. המזרח התיכון,

כמו אזורים אחרים בעולם, עשיר בדוגמאות מהסוג הזה. לבנון, למשל, היא שדה מערכה של מדינות זרות ושחקנים לא מדינתיים לאורך כל ההיסטוריה שלה, המשתמשים במבנה העדתי ובסכסוכים בין העדות השונות כדי לממש את האינטרסים שלהם מול יריבים אסטרטגיים. במסגרת זו ידעה לבנון מעורבות צבאית של כוחות זרים שונים. כאשר החלו אירועי "האביב הערבי" בסוף 2010, העימות האסטרטגי העיקרי במזרח התיכון היה בין שני צירים. ציר אחד, שניתן לכנותו "ציר ההתנגדות", כלל את המדינות והשחקנים הלא מדינתיים שאימצו את דוקטרינת ההתנגדות למערב ולישראל. ציר זה הונהג על ידי איראן ונכללו בו גם סוריה, חזבאללה וחמאס. מולם ניצב ציר שזכה בדרך כלל לכינוי "ציר המדינות המתונות" או "הפרגמטיות" בעולם הערבי. הוא הונהג על ידי מצרים וערב הסעודית וכלל את רוב מדינות ערב. ציר זה נתמך על ידי ארצות הברית והמערב בכלל, והיו לו אינטרסים משותפים והבנה שקטה עם ישראל, גם אם המצב הפוליטי שלה מול מדינות ערב לא אפשר לה חברות אמיתית בציר משותף עמן. התפישה השלטת בעולם הערבי הייתה שציר ההתנגדות נמצא בעלייה וכי מתנגדיו נמצאים בירידה. תפישה זו התבססה על היחלשות מעמדה של ארצות הברית במזרח התיכון כתוצאה מההסתבכויות הצבאיות בעיראק ובאפגניסטן ותהליך הנסיגה הצבאית ממדינות אלו, הישגים של חברים בציר הזה מול ישראל ומול מרכיבים אחרים של הציר המתון, וביניהם נסיגת ישראל מדרום לבנון, ההתנתקות החד-צדדית שלה מרצועת עזה והשתלטות חמאס על הרצועה ולבסוף הישגי חזבאללה במלחמת לבנון השנייה. כל אלה חיזקו את מעמדה והשפעתה של איראן ובעלות בריתה בעולם הערבי והביאו לפופולאריות גואה שלהן ברחוב הערבי ובכלל זה במדינות שנמנו על הציר הנגדי. המרידות במשטרים הערביים פרצו מסיבות שאין להן ולא כלום עם התחרות בין שני הצירים. אולם תוך זמן קצר ביקשו הצדדים השונים למאבק האזורי למנוע את היחלשותם כתוצאה משינויי משטר במדינות השונות ואם הדבר אפשרי, גם להפיק מהם תועלת. כתוצאה מכך, "האביב הערבי", שלכאורה בראשיתו לא היה קשור לתחרות האזורית, החרף אותה ושילב בה ממדים חדשים.

בשלב הראשון, כאשר נפלו המשטרים בטוניסיה ובמצרים, שנמנו עם ציר המדינות המתונות והיו קשורים למערב, העריכו חברי ציר ההתנגדות שהתפתחויות אלו משרתות אותם, שכן הן מחלישות את ציר המדינות המתונות ומחזקות את הציר שלהם. הם שמחו במיוחד על נפילת הנשיא המצרי מובארכ שהיה אויב מר שלהם. התחזקות התנועות הפוליטיות האסלאמיות בעקבות נפילת המשטרים, אף היא נראתה כפעולה שמשרתת אותם. במקביל ביקשו מדינות הציר הנגדי למנוע את היחלשותן על ידי חיזוק הגורמים הקרובים אליהן במדינות בהן המשטרים נפלו או עמדו ליפול. מדינות

המפרץ, ובייחוד ערב הסעודית וקטר, נתנו סיוע, בעיקר על ידי הזרמת כספים, לגורמים הקרובים אליהן, שבאופן פרדוקסאלי היו דווקא התנועות הפוליטיות האסלאמיות שאיראן כה שמחה על עליית כוחן. הסיוע של ערב הסעודית ושותפותיה במפרץ קיבל ביטוי קיצוני בהתערבותן הצבאית לצד המשטר הסוני בבחריין, התערבות שסייעה לדיכוי המרידה של הרוב השיעי במקום.

המתח הגובר בין שני המחנות עקב ההתפתחויות ב"אביב הערבי" חידד בעולם הערבי את ראיית העימות בין שני הצירים כעימות דתי בין סונים לשיעים, למגינת לבה של איראן שביקשה תמיד לטשטש ממד זה בתחרות בינה ובין כוחות אחרים במזרח התיכון. ההתפתחויות בבחריין מילאו תפקיד מרכזי בחיזוק ראייה זו. מדינות המפרץ הערביות, ובראשן ערב הסעודית, ראו בהתקוממות שפרצה בבחריין מאמץ מוכוון על ידי איראן להפיל את המשטר הסוני ולהעלות במקומו שלטון של הרוב השיעי שיהיה נתון להשפעתה.

התפתחות אחרת, שיש לה השלכות על סיכויי ההתערבות החיצונית במדינות שנקלעו למשבר פנימי עקב אירועי "האביב הערבי", היא התחדדות התחרות בין טורקיה לאיראן. הראשונה אימצה לפני "האביב הערבי" מדיניות חוץ שעיקרה יחסים טובים עם כל שכנותיה, ובמסגרת זו נקטה צעדים לשפר את יחסיה עם סוריה ואיראן, החברות בציר ההתנגדות. כל זאת, למרות קשריה עם המערב, חברותה בנאט"ו וזהותה הסונית. ואולם, "האביב הערבי" אילץ את טורקיה להחליט לאיזה מחנה היא שייכת. טורקיה העדיפה בסופו של דבר להתייצב במחנה התומך בהתקוממות הציבורים הערביים נגד משטרים דיקטטוריים, אך שואף למנוע מאיראן הישגים כתוצאה מכך, ואף מתחרה בה. התחרות בין טורקיה לאיראן על ההשפעה בעולם הערבי הייתה קיימת גם לפני כן, אך עתה היא עלתה על פני השטח.

שחקן אחר הממלא תפקיד לא פרופורציונאלי לגודלו היא קטר. גם היא הציבה את עצמה, בניגוד לעבר, באופן ברור במחנה המתנגד לאיראן ומגלה נכונות למעורבות אקטיבית וגם צבאית לצד הגורמים שהיא תומכת בהם במאבקים הפנימיים בתוך מדינות ערב. עושרה מעניק לה את האמצעים המאפשרים מעורבות זאת, ובתוכם בעלותה על ערוץ הטלוויזיה המשפיע "אל-ג'זירה".

כל ההתפתחויות האלו יוצרות פסיפס של שיקולים אסטרטגיים של השחקנים השונים היכולים להשפיע על התערבות צבאית במשברים הפנימיים הנובעים מטלטלות "האביב הערבי".

המערכת האסטרטגית החוץ-אזורית

כאשר מדובר במעורבות צבאית של מדינות מחוץ למזרח התיכון בסכסוכים פנימיים במדינות ערב, באופן טבעי השחקניות המרכזיות הן החברות הקבועות במועצת הביטחון, בעיקר בשל יכולתן לתת או לא לתת לגיטימציה למעורבות החיצונית בסכסוכים מתוקף זכות הווטו שלהן במועצה. במקביל יש תפקיד מרכזי לארצות הברית ולמדינות נאט"ו, כשחקנים המוכנים ויכולים לקחת חלק פעיל בהתערבויות צבאיות. ההתפתחויות סביב "האביב הערבי" העלו את שאלת המעמד המוביל של ארצות הברית במעורבויות מסוג זה. ארצות הברית, שבה הציבור מושפע עדיין מהטראומות של המעורבויות הצבאיות בעיראק ובאפגניסטן, אינה נלהבת מהאפשרות שהיא תשחק תפקיד מרכזי צבאי נוסף במזרח התיכון. ברמת הממשל עצמו, חוסר התלהבות זה ניזון גם מהספקות לגבי תוצאותיה של מעורבות צבאית אמריקאית לצד כוחות האופוזיציה הנלחמים במשטרים, כאשר לא ברור מספיק מה אופיים. בארצות הברית זוכרים היטב כי ההצלחה של המוג'הדין, שנתמכו על ידה, במלחמתם בכיבוש הסובייטי באפגניסטן בשנות השמונים של המאה הקודמת הייתה הבסיס להפיכת הגורמים הקיצוניים שבהם לקבוצות הג'האדיסטיות אל-קאעדה ושלוחותיה, שהפכו את ארצות הברית והמערב ליעד מרכזי להתקפותיהן.

הפתרון שהממשל האמריקאי מצא למתח בין חששות אלה ובין הלחצים להיכנס למעורבות צבאית, בעיקר משיקולים הומניטאריים, היה פיתוח תפישה שבאה לידי ביטוי במעורבות הצבאית הבינלאומית בלב ונקראה "הנהגה מאחור". לפי תפישה זאת, ארצות הברית לא תעמוד בחזית המעורבות הצבאית ותמעיט בהפעלת כוחותיה בלחימה ישירה, אך תסייע בהנהגת המעורבות הצבאית הבינלאומית ובהספקת מעטפה מסייעת, המורכבת מאמצעים לוגיסטיים, לוחמה אלקטרונית ואמצעי תדלוק באוויר. במקרים מיוחדים, כאשר במהלך הלוחמה האווירית יש לארצות הברית יכולות שאין לבעלות בריתה, כמו יכולת ייחודית לנטרל את ההגנה האווירית של המדינה שבה נעשית המעורבות הצבאית, היא תפעיל גם אמצעים התקפיים ישירים בתחילת המערכה האווירית כדי לפלס את הדרך לבעלות בריתה האירופיות והערביות, שהן אלו שיבצעו את המאמץ ההתקפי העיקרי. מעורבות התקפית ישירה זו של ארצות הברית תהיה בהיקף מצומצם ולפרק זמן מוגבל.

מרכיב חשוב של התפישה האמריקאית והמערבית בכלל היא ההסתייגות הקשה מהפעלת כוחות קרקע במסגרת מעורבויות אלו. לעתים קרובות נשמע הביטוי "מגפיים על הקרקע" בהקשר שלילי, כמשהו שצריך להימנע ממנו כדי לא להיסחף שוב להסתבכות

במתכונת של עיראק ואפגניסטן. גישה זאת מעוררת את הדיון בשאלה האם אפשר להכריע מערכות מסוג זה רק בהפעלת כוח מהאוויר ובלי הפעלת כוחות יבשה. הדוגלים בהסתפקות בהפעלת כוחות אוויריים משתמשים בדוגמה של אפגניסטן, שבה שלטון הטליבאן הופל על ידי כוחות מקומיים בסיוע אווירי של ארצות הברית ובעלות בריתה, וכן בדוגמה של עיראק, שבה המערכה הוכרעה לדבריהם על ידי הכוח האווירי והיה צורך בכוח יבשתי רק כמהלך מסיים. המעוררים על תפישה זו יאמרו שהפלת משטר על ידי הפעלת כוח אווירי בסיוע לכוחות מקומיים היא רק השלב הראשון במערכה ואין פירושה הכרעתה. זאת, משום שבשלב השני מתברר לעתים קרובות שכדי למנוע כאוס ומחיקת ההישגים של הפלת המשטר, יש צורך ב"מגפיים על הקרקע" – בדיוק מה שמלמדים המקרים של אפגניסטן ועיראק.

עדיין מוקדם לקבוע אם התפישה של הפעלת כוח אווירי בלבד עם "הנהגה מאחור" של ארצות הברית תהיה המתכונת העיקרית של מעורבות בינלאומית במדינות בהן מתרחשת טלטלה כתוצאה מ"האביב הערבי". סימוכין להנחה שאכן זו תהיה המתכונת השכיחה של המעורבות האמריקאית אפשר למצוא גם בניסיון שהצטרב בזירה הישראלית – ערבית בשנים האחרונות. בתקופה זו היו כמה מקרים בהם היה צורך להפעיל מעורבות בינלאומית צבאית וביטחונית אחרת כדי לטפל בבעיות שבין ישראל לשכנותיה. בכל המקרים האלה אימצה ארצות הברית את התפישה של "הנהגה מאחור", גם אם לא קראה לכך בשם זה. הדוגמה הראשונה היא של הסידורים הביטחוניים במעבר רפיח שבין רצועת עזה לסיני. ארצות הברית הנהיגה לאחר ההתנתקות החד-צדדית של ישראל מהרצועה מאמץ בינלאומי שהביא להסכם על הצבת גורם פיקוח בינלאומי במעבר רפיח (EUBAM), שיישמו היה על ידי האיחוד האירופי. הדוגמה השנייה היא הפעולה של המתאם הביטחוני האמריקאי לרשות הפלסטינית (USSCO). במקרה זה, הפיקוד הוא אמריקאי, אך אנשי הצבא המבצעים את העבודה בשטח בשיתוף עם מנגנוני הביטחון הפלסטיניים הם בריטים וקנדים. הדוגמה השלישית היא הצבת כוח בינלאומי חדש בדרום לבנון (2 UNIFIL) לאחר מלחמת לבנון השנייה. היוזמה הונהגה על ידי ארצות הברית והביצוע הוא בעיקר של כוחות אירופיים.

בלחצים המופעלים על המערכת הבינלאומית להחליט על מעורבות צבאית במדינות כמו לוב וסוריה, השיקולים ההומניטאריים והרצון למנוע מעשי זוועה המוניים משחקים תפקיד מרכזי כלפי חוץ, אולם בהחלטה כזאת מעורבים גם שיקולים אסטרטגיים. שיקול מסוג אחד הוא הערכה שהמשטר ממילא צפוי ליפול וכי מעורבות צבאית לצד המורדים בו תבטיח למדינות המעורבות, ובעיקר המעצמות שבהן, יחסים טובים עם המשטר החדש והעברתו למעגל ההשפעה שלהן, או שמירתו בתוך מעגל השפעתן כאשר

המדינה בה נשקלת ההתערבות כבר נמצאת בתוכו. במקרים בהם המדינה נמצאת בתוך מעגל ההשפעה של מדינה יריבה, או שהמשטר של המדינה עוין את המערב, ישחק תפקיד חשוב השיקול של שינוי המאזן האסטרטגי על ידי הפלת המשטר העוין. אין זה מפתיע שבוויכוח הפוליטי הפנימי בארצות הברית במהלך מסע הבחירות לנשיאות תקפו הרפובליקנים את הנשיא אובמה על הירתעותו מהתערבות צבאית בסוריה. הם לא עשו זאת משום שהתפישה הבסיסית של המפלגה הרפובליקנית נותנת משקל גדול יותר לשיקולים הומניטאריים במדיניות החוץ של ארצות הברית; ההיפך הוא הנכון. מבחינה היסטורית, דווקא הדמוקרטים הם אלה שתומכים במעורבות צבאית מסיבות הומניטאריות. המניע הרפובליקני הוא הרצון להפיל את משטר אסד, הנתפש על ידי המפלגה הרפובליקנית כעוין, ולהחליש את הציר שבהנהגת איראן.

שיקולים אלה ממלאים תפקיד מרכזי גם אצל המדינות המבקשות למנוע מעורבות בינלאומית צבאית. אותן מדינות רוצות למנוע הפלת משטרים הקרובים להן או התחזקות מעמדן של מעצמות מתחרות בהן כתוצאה משינויי משטרים. רוסיה וסין מנסות באופן עקבי למנוע מעורבות צבאית בינלאומית כדי לא לאפשר התחזקות מעמדה של ארצות הברית ופגיעה במעמדן. שיקול נוסף שמשחק תפקיד בעמדתן ובעמדת מדינות עולם שלישי רבות בעניין זה הוא התנגדותן העקרונית למעורבות בינלאומית זרה בעימותים פנימיים, נוכח היות רובן משטרים לא דמוקרטיים וחששן מתקדימים שיכולים להביא ללחץ למעורבות צבאית בינלאומית גם בהן.

הנשק העיקרי בו משתמשות מדינות אלו במאמציהן לסכל את היוזמות למעורבות צבאית הוא שלילת הלגיטימיות הבינלאומית ממעורבות כזאת. בתפישה המקובלת במשפט הבינלאומי המעודכן, רק מועצת הביטחון, ובמקרים מיוחדים העצרת הכללית של האו"ם, בהתאם לעיקרון "מאוחדים למען השלום", יכולות לתת בהחלטותיהן לגיטימציה למעורבות בינלאומית צבאית. אם אותן מדינות תצלחנה למנוע החלטות כאלו, תישלל הלגיטימציה הבינלאומית מיוזמות אלו. רוסיה וסין נמנות על החברות הקבועות במועצת הביטחון ויש להן יכולת מיוחדת למנוע החלטות כאלו במועצה על ידי הפעלת זכות הווטו שלהן.

במקרים כאלה יכולות המדינות התומכות במעורבות בינלאומית לעקוף את חוסר היכולת להעביר את ההחלטה המתאימה במועצת הביטחון על ידי פעולה במסגרת הנקראת "קואליציה של המדינות הרוצות". אחת הדוגמאות הראשונות לעקיפה כזאת הייתה הצבת הכוח הבינלאומי (MFO) בסיני כחלק מיישום הסכם השלום הישראלי-מצרי. בחוזה השלום עצמו נקבע שבסיני יוצב כוח או"ם, אבל מועצת הביטחון סירבה להעביר החלטה כזאת, ולכן הוקם הכוח על ידי "קואליציה של המדינות הרוצות".

היה זה מקרה פשוט וקל יחסית, משום שהקמת הכוח הייתה לאחר שהוסכם לסיים את הסכסוך בין שני הצדדים והצבתו הייתה על דעתם. במצבים שנוצרו במסגרת "האביב הערבי" הסיטואציה מסובכת יותר, משום שמדובר בעימות, והפעלת הכוח היא בניגוד לרצונו של המשטר השולט. לכן, במצבים אלה יש בעיה קשה יותר של היעדר לגיטימציה בינלאומית, וההחלטה לפעול במסגרת "קואליציה של המדינות הרוצות" קשה יותר.

המעורבות בבחריין

המעורבות הצבאית בבחריין אינה מקרה אופייני למקרים האחרים הנידונים בהקשר של "האביב הערבי". ראשית, הייתה זאת מעורבות לצד המשטר, ושנית, השתתפו בה רק מדינות מתוך האזור ובעצם מתוך תת-האזור – המפרץ הפרסי. בבחריין, כמו במדינות הערביות האחרות, החלה המרידה כמחאה עממית לא אלימה נגד המשטר המלוכני האוטוריטרי. בשל המאפיינים המיוחדים של בחריין, שבה בית מלוכה סוני שולט במדינה שרובה שיעים, המרידה הצטיירה מלכתחילה כהתקוממות של הרוב השיעי כנגד שלטון המיעוט הסוני, באזור המפרץ שבו קיים מתח רב בין איראן השיעית, המצטיירת כמעצמה אזורית בעלת שאיפות התפשטות ובין מדינות המפרץ הערביות הסוניות, המתגוננות כנגד שאיפות התפשטות אלו. איראן הואשמה, בצדק או שלא בצדק, כמי שהסיתה את הרוב השיעי בבחריין להתקומם ואף סייעה לו באמצעים. ערב הסעודית, שעומדת בחזית העימות עם איראן וחששה מאד שהתסיסה תדבק גם במיעוט השיעי באזורים המזרחיים בממלכה, שיגרה לבחריין כוחות צבא שלה, אליהם הצטרפו כוחות סמליים ממדינות נוספות החברות במועצה לשיתוף פעולה במפרץ (משפ"ס), ואלה סייעו למשטר לדכא בכוח את המרידה.³ מעורבות זו של ערב הסעודית באה בהמשך למעורבותה הצבאית נגד המורדים הח'ותים בתימן עוד לפני תחילת "האביב הערבי", ולכן היא משקפת מדיניות סעודית עקבית. יחד עם זאת, מדובר בתסריט ייחודי לאזור המפרץ, וספק אם תהיינה התפתחויות דומות באזורים אחרים של העולם הערבי.

לוב

בעקבות הצלחת ההתקוממויות בטוניסיה ובמצרים, החלה בפברואר 2011 ההתקוממות בלוב. כבר בתחילת מארס איבד המשטר את השליטה באזורים שונים, ובעיקר באזור קירנאיקה שבמזרח המדינה. עריקת יחידות שלמות מצבא לוב סייעה למורדים, אולם

כוחותיו של מועמר קדאפי בלמו את מתקפת המורדים במערב לוב והחלו במתקפת נגד, בה נחלו הצלחות כשהם מתקרבים לאורך חוף הים התיכון לכיוון בנגאזי – העיר הגדולה במזרח לוב ומרכז המורדים. התנהגות כוחות המשטר כלפי האוכלוסייה האזרחית בערים שמרדו ואיומים שהפריחו קדאפי וסביבתו חיזקו את החשש שכיבוש בנגאזי על ידי כוחות המשטר יביא לטבח באוכלוסיית העיר. ארצות הברית, ובעקבותיה אוסטרליה וקנדה, הטילו סנקציות על לוב בניסיון להפעיל לחץ על המשטר, אך ללא הועיל. החלטה של מועצת הביטחון להטיל על בית הדין הבילאומי לחקור את מעשי אנשי המשטר לא הועילה אף היא. ב-17 במאס קיבלה מועצת הביטחון את החלטה 1973, שהורתה על הקמת אזורים אסורים לטיסה ועל נקיטת כל האמצעים הדרושים כדי להגן על האזרחים. ההחלטה יושמה על ידי נאט"ו ובפועל על ידי "קואליציה של המדינות הרוצות", שכללו כמה חברות נאט"ו ובעיקר צרפת ובריטניה, אליהן הצטרפו מטוסים מקטר ומאיחוד האמירויות. בשלב הראשון השתתפה גם ארצות הברית, ששגרה טילי "טומהוק" במטרה לנטרל את מערך ההגנה האווירית הלובי, אך בהמשך היא הסתפקה בסיוע לבעלות בריתה האירופיות שביצעו את התקיפות בפועל. בין מדינות נאט"ו שלא רצו להשתתף במבצע בלטה גרמניה. התקיפות האוויריות אפשרו לכוחות המורדים לגבור על כוחותיו של קדאפי וב-16 באוגוסט הם השתלטו על הבירה טריפולי. בכך הוכרעה בפועל הלחימה, למרות שקרבות נמשכו עד אוקטובר, עת המורדים השתלטו על לוב כולה.

רוסיה וסין קיבלו באופן קשה את ההתפתחויות בלוב וגישתן להתערבות בה מכתיבה במידה רבה את התנגדותן ליוזמות התערבות נוספות. הן היו הנפגעות המרכזיות מנפילת המשטר, ששללה מהן את היכולת להמשיך ולקיים עסקאות כלכליות מבטיחות עם לוב. הן גם חשו שרומן על ידי המערב, משום שהסכימו להחלטה 1973 של מועצת הביטחון שנתנה לדעתן מנדט לפעולות מצומצמות בלבד שמטרתן הגנה על אזרחים. נאט"ו, לעומתן, נתן פרשנות רחבה להחלטה זו ופתח במתקפה אווירית נרחבת שמטרתה שינוי המשטר, מה שאכן קרה בפועל.

גורמים במערב שהתנגדו להתערבות הצבאית בלוב הביעו חששות מכך שהמערב מסייע למורדים שזהותם ומטרותיהם אינן ידועות. בעיקר הובעו חששות מפני גורמים אסלאמיים ג'האדיסטים בין המורדים. היה גם חשש מהתהוות מצב כאוטי בעקבות נפילת המשטר, עקב האופי השבטי של החברה הלובית. בפועל התבדו החששות. גם אם המעבר למשטר דמוקרטי לא הסתיים ויש עדיין בעיות לא מעטות בלוב, בעיקר נוכח הכישלון לפרק את המיליציות, המצב במדינה התייצב, תעשיית הנפט חזרה לפעול בצורה מלאה והתקיימו בחירות חופשיות בהן לא זכו המפלגות האסלאמיסטיות. יש

חשיבות להתפתחויות אלו. הרתיעה במערב מהתערבויות נוספות נבעה גם מחששות שהתערבות צבאית חיצונית תביא לאי־יציבות קיצונית ולתוצאות שליליות לא צפויות. חלק ניכר מהחששות האלה התבדה בלב.

סוריה

סוגיית הצורך בהתערבות בינלאומית צבאית בסוריה המשיכה לעמוד לקראת סוף 2012 על סדר היום של הקהילה הבינלאומית. המחאות נגד המשטר הסורי והדרישות לרפורמות, שהחלו ב־15 במארכ 2011, הפכו במהלך 2012 למלחמת אזרחים מלאה. מלחמה זו מאופיינת במעשי זוועה באזרחים, הנעשים על ידי המשטר אך גם על ידי גורמים של האופוזיציה, והיא מאיימת להיות מכוערת עוד יותר בשל הרכבה העדתי של החברה הסורית, אשר הפך את המאבק עם המשטר למאבק בין עדות. אם בתחילת המרידה נעשה ניסיון להציג את המחאות כהתקוממות אזרחית המקיפה את כל העדות, ההתקוממות הפכה מאז לעימות אלים בין שני צדדים – קבוצות חמושות סוניות וכוחות המשטר העלווי. השימוש של המשטר במיליציות עלויות, הקרויות "שביחה", לדיכוי המחאות תרם במידה רבה לאופי העדתי של מלחמת האזרחים, כאשר האופוזיציה הסונית נלחמת במיעוטים התומכים במשטר, בעיקר עלוויים ונוצרים. התוצאה היא עלייה תלולה בהיקף האבידות באוכלוסייה האזרחית בשל מעשי טבח הדדיים ועלייה גדולה במספר הפליטים שברחו לטורקיה, ירדן ולבנון.

כמה סיבות מצביעות על אפשרות שהעימות הפנים־סורי יהיה ממושך וכי המשטר לא ייפול במהרה, אם בכלל. האופי העדתי של העימות משרת את המשטר משום שהוא מאלץ את המיעוטים לתמוך בו, גם אם יש בתוכם אנשים המסתייגים מהאופי הדיקטטורי שלו ומשחיתותו. אותם מיעוטים חוששים מההשלכות של שלטון של הרוב הסוני עליהם ומבינים שאם המשטר הנוכחי ייפול, הם ייפלו עמו. באופן דומה מתחזקת הלכידות והנאמנות של מנגנוני הכוח של המשטר. לבת מנגנוני הכוח האלה – שירותי הביטחון והצבא – מאוישת בעיקרה על ידי בני מיעוטים, וגם הם מבינים שנפילת המשטר יביא לנפילתם וכי הנקמה בהם תהיה נוראה. יש אמנם עריקה של אנשי צבא סונים ברמות שונות, והיא פוגעת ביכולתו המבצעית של הצבא הסורי, אבל אין סימנים לכך שהיא פוגעת בצורה משמעותית במרכיבים העיקריים שלו המשתתפים בדיכוי המרידה.

סיבה נוספת לקושי להגיע להכרעה במלחמת האזרחים בסוריה היא המעורבות החיצונית. אמנם, אין מעורבות צבאית ישירה, אבל במהלך השנה האחרונה הייתה

מעורבות חיצונית בסיוע לשני הצדדים בהיקף הולך וגדל. התחדדות המאבק בין ציר ההתנגדות ובין יריביו בעולם הערבי חיזקה את מיצובה של סוריה כמדינת מפתח במאבק זה. יריבי ציר ההתנגדות, ובראשם מדינות המפרץ ובמיוחד ערב הסעודית וקטר, רואים בהתקוממות הזדמנות להחליש את איראן ואת הציר שהיא מנהיגה, ולכן הם מסייעים למורדים בממון, בנשק, באימון ובאירוח מפקדות. טורקיה משחקת תפקיד מרכזי בסיוע זה. היא מעדיפה לא להציג את עצמה כנמצאת במאבק עם איראן אלא כתומכת במורדים בשל תמיכתה בעקרונותיהם מול המשטר המדכא, ובפועל היא נותנת להם ולמפקדותיהם מקלט בשטחה ומאפשרת הזרמת סיוע אליהם. הגבול הארוך והפרוץ בין שתי המדינות מקל על סיוע זה. המורדים מצדם, המודעים לחשיבות הקשר הטריטוריאלי עם העורף הטורקי, נתנו עדיפות להשתלטות על אזורים לאורך הגבול הסורי-טורקי. גורם שלישי המסייע למורדים הוא התנועות הסלפיות-ג'אהדיסטיות במדינות השכנות לסוריה, ובעיקר בעיראק. אלו מזרימות לוחמים ונשק לסוריה כדי להשתתף בלחימה ב"עלויים הכופרים" וגם כדי להשפיע על האופי שתלבש סוריה לאחר נפילת המשטר. גורם סיוע רביעי למורדים הן מדינות המערב ובראשן ארצות הברית. אלו אמנם מתלבטות עדיין האם נכון לתמוך באופוזיציה החמושה, וזאת בשל תחושתן שלא ברור מיהי אופוזיציה זו וחששן כי בסופו של דבר יתברר להן שתמכו בגורמים שיהפכו לבעיה עבורן, כפי שקרה באפגניסטן. למרות זאת, החל סיוע מערבי בממדים מוגבלים למורדים, בעיקר על ידי הספקת ציוד עזר, ציוד תקשורת וכדומה. מהצד השני, שתי השותפות המרכזיות לציר ההתנגדות, איראן וחזבאללה, המבינות היטב את ההשלכות השליליות שיהיו לנפילת משטר אסד עבורן, מנסות ככל יכולתן לסייע לו. דיווחים שונים על השתתפות של איראנים (מכוח "אל-קודס") ואנשי חזבאללה בלחימה לא אומתו עדיין, ולמעשה קשים לאימות משום ששני הצדדים עושים שימוש רב בדיסאינפורמציה. עם זאת, אין ספק שאיראן וחזבאללה מסייעים למשטר הסורי בציוד לדיכוי מרידות, באמצעי מודיעין שמטרתם לשפר את השליטה בזירה הפנימית, לרבות ברשתות החברתיות, וכן ביעוץ ובאימונים. אחת מנקודות התורפה של המשטר היא הידרדרות המצב הכלכלי, המקטינה את המשאבים שברשותו. איראן מסייעת לו גם בתחום זה על ידי עקיפת הסנקציות הכלכליות שהוטלו על סוריה, וסביר להניח שגם בסיוע פיננסי ישיר.

הסיוע החיצוני המוענק לשני הצדדים הנאבקים זה בזה יוצר מעין מצב של תיקו. כוחות המורדים מסוגלים להשתלט על ערים ואזורים, בעיקר בפריפריה, ומידי פעם להכות מכות כואבות למשטר, גם במרכזי הכובד שלו. דוגמה דרמטית ליכולת זו הוא הפיגוע שחיסל חלק גדול מהצמרת הביטחונית של המשטר. הצבא הנאמן לאסד, מצדו,

מסוגל לפעול בכל מקום שעליו הוא מחליט ולהביס את המורדים בהתמודדות ישירה, אבל "השמיכה קצרה מידי" ולכן אינו יכול להיות נוכח בכל מקום. המורדים מנצלים זאת וחוזרים למקומות שבהם הובסו לאחר שיחידות הצבא עוזבות אותם ועוברות למוקדי עימות אחרים. עם זאת, המשטר מקפיד לשמור על השליטה בציר המרכזי, הכולל את הערים דמשק, חומס וחלב, ועל הקשר ביניהן, וכן באזורי החוף. מצב זה יכול להימשך תקופה ארוכה מאד, שבמהלכה יימשך הרג האזרחים. התמשכות המצב יוצרת גם סיכון לגלישת אי-היציבות הפנים-סורית למדינות שכנות, וסימנים ראשונים לכך כבר ניתן לראות בלבנון ובירדן.

המצב בסוריה הוא סיטואציה קלאסית להפעלת הנורמה של "האחריות להגן", והוא גם סיבה מרכזית ללחץ על מדינות המערב להתערב צבאית בנעשה שם. במסגרת זו נדונות רמות שונות של מעורבות. רמה אחת היא הקמת אזור חיץ בתוך שטחה של סוריה בקרבת הגבול עם טורקיה, שימשש אזור מקלט לפליטים. רמה שנייה היא קביעת אזורים אסורים לטיסה שימנעו מהמשטר להשתמש בכוח האווירי שלו נגד אזרחים. רמה שלישית היא שימוש בכוח אווירי כדי לתת סיוע התקפי למורדים נגד כוחות אסד. כמעט ולא מתקיים דיון באפשרות של שיגור כוחות קרקע שייכנסו לסוריה. נראה כי אין בינתיים החלטה מערבית להתערב צבאית וישירות בלחימה בסוריה, וזאת בניגוד להחלטה להתערב בלוב. חמש סיבות לכך:

1. אין אפשרות להשיג לגיטימציה בינלאומית, דהיינו החלטה של מועצת הביטחון לפעולה כזאת בשל התנגדותן של רוסיה וסין. אלו חשות שהמערב הונה אותן בפרשת ההתערבות הבינלאומית בלוב והן נחושות בדעתן למנוע התפתחות דומה בסוריה. האינטרס המיוחד של רוסיה בסוריה – המאחז היחידי שלה בעולם הערבי – מחזק נחישות זאת.
2. אופייה של האופוזיציה הסורית. זו מפוצלת ומפולגת ויש בה אלמנטים ג'האדיסטים. המאמצים והלחצים הבינלאומיים לאיחוד האופוזיציה לא הועילו. עובדה זו ואופייה הסקטוריאלי של החברה הסורית מחזקים את החששות של מדינות המערב כי הפלת המשטר תגרום לכאוס ולמלחמת הכל בכל. מצב כזה יאלץ את המערב לשלוח כוחות קרקעיים לסוריה במטרה להפריד בין הצדדים ולמנוע מעשי טבח, מה שעלול להביא להסתבכות רבת שנים שם, בדומה להסתבכות בעיראק ובאפגניסטן.
3. טורקיה, שהיא מדינת מפתח בכל מתכונת של התערבות צבאית חיצונית בסוריה, מסתייגת בשלב זה מהתערבות כזאת. גם היא חוששת מהסתבכות ואינה רוצה להחמיר את העימות שלה עם איראן.

4. חשש שמבצעים צבאיים בסוריה יהיו מסובכים וכרוכים באבידות רבות בשל היכולות של מערך ההגנה האווירית הסורית, שהן משופרות בהשוואה לאלו שהיו ברשותו של משטר קדאפי בלוב.
5. חשש מגלישת העימות אל מחוץ לסוריה ומהרחבת היקפו.

בשל אי-היכולת להעביר החלטה מתאימה במועצת הביטחון התערבות צבאית בסוריה תהיה אפשרית רק אם תתגבש קואליציה של "מדינות נאט"ו רוצות" שתקבל החלטה להתערב. ארצות הברית תמלא תפקיד מרכזי בהחלטה כזו משום שלמדינות אחרות אין היכולת שיש לה לקיים מאמץ אווירי מתמשך בסוריה, שהינה כאמור בעלת מערך הגנה אווירית מפותח. זהו תרחיש לא פשוט, אולם אין להוציא מכלל אפשרות את התממשותו, משום שההתמשכות הצפויה של מלחמת האזרחים בסוריה, ריבוי מקרי ההרג ההמוניים וגידול במספר הפליטים יחזקו בהדרגה את הלחץ בקהילה הבינלאומית להתערבות צבאית. טורקיה, שהיא שחקן מרכזי בהקשר זה, עשויה לשנות את גישתה, גם משום החשש שהתמשכות המשבר תביא ליצירת מיני-מדינה כורדית בצפון-מזרח סוריה. מבחינת טורקיה, זהו תרחיש בלהות משום שהוא יגדיל את הלחצים עליה לתת אוטונומיה לכורדים בשטחה ויספק לארגון הכורדי הלוחם בה, PKK, עוד בסיס לפעולות נגדה. גורם נוסף שיכול להביא את הקהילה הבינלאומית להתערבות בסוריה הוא החשש מפני נפילת מאגר הנשק הכימי הגדול שלה לידיים לא אחראיות – קבוצות ג'האדיסטיות או חזבאללה.

יש להניח שגם שיקולים אסטרטגיים, דהיינו האפשרות להפיל משטר עוין ולהחליש את הציר בהנהגת איראן, ממלאים תפקיד בחשיבה של ארצות הברית ומדינות נוספות, אבל נראה כי הם לא משחקים תפקיד מכריע כאשר מדובר במעורבות צבאית ישירה של מדינות המערב בסוריה. בסופו של דבר, השיקול ההומניטארי הוא זה שיכריע. אם תהיה התערבות כזאת, מדינות נאט"ו ימלאו בה את התפקיד העיקרי, אך כמה מדינות ערביות, בייחוד מהמפרץ, עשויות להשתתף גם הן.

סיכום

ההתפתחויות בשאלה של התערבות צבאית חיצונית מאז תחילת "האביב הערבי" מלמדות כי דעת הקהל במדינות המערב עדיין מסתייגת מהתערבויות צבאיות נוספות במזרח התיכון, במיוחד כאשר מדובר בהתערבות של כוחות קרקע. אמנם, הלגיטימציה

הבינלאומית היא מרכיב חשוב בהחלטה על התערבות, אבל יכולים להיות מצבים שבהם השותפים לה יסתפקו בלגיטימציה חלקית במסגרת "קואליציה של המדינות הרוצות". יתכן מאוד כי הטלטלות בעולם הערבי ימשיכו ליצור מתארים שבהם התערבות צבאית חיצונית תהיה מרכיב הכרחי למניעת כאוס או דיכוי אכזרי שיפגע בצורה רחבה באוכלוסיות אזרחיות. ההסתברות להתערבות צבאית בינלאומית עולה כאשר מוסיפים למשבר ההומניטארי שיקולים אסטרטגיים התומכים בהתערבות והערכה לפיה רמת הסיכון שבה היא סבירה. זה היה המצב בלוב, אך לפי שעה אין זה המצב ביחס לסוריה. מדינות נאט"ו האירופיות משחקות תפקיד גובר בייזום סיוע למורדים בסוריה, אולם אם יחליטו על מעורבות צבאית ישירה, מדיניות ארצות הברית תהיה עבורן שיקול מרכזי. זאת על שום יכולותיהן הצבאיות המוגבלות, שלא יאפשרו להן להתערב ללא השתתפות, ולו חלקית, של ארצות הברית. זו, מצדה, מעדיפה להיות "במדרון אחורי", להסתפק במה שהיא מכנה "הנהגה מאחור", ולא להתייצב בחזית ההתערבות. עובדה זו מסייגת את הסיכוי להתערבות צבאית של חזית בינלאומית רחבה בסוריה.

הערות

- 1 2005 World Summit Outcome, http://globalr2p.org/media/pdf/WSOD_2005.pdf
- 2 The Responsibility to Protect — Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, December 2001, http://globalr2p.org/media/pdf/ICISS_R2P.pdf
- 3 יואל גוז'נסקי, "המהפכה הערבית ומהפכת הנגד הסעודית", **עדכן אסטרטגי**, כרך 14, גיליון 3, אוקטובר 2011.